

Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä


Alustava selvitys

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 26/2010

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä

Alustava selvitys

Helsinki 2010



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2010

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-605-9 (nid.)
ISBN 978-952-491-606-6 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä Valtiosihteeri Antti Pelttari, puheenjohtaja Poliisitarkastaja Jari Pajunen, sihteeri		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.5.2010, SM032:00/2010	
Julkaisun nimi Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, alustava selvitys			
Julkaisun osat muistio			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi on 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän tuli jättää alustava selvitys 24.6.2010 mennessä sekä saattaa työnsä päätökseen 30.9.2010 mennessä.			
Työryhmän alustavat esitykset:			
<ul style="list-style-type: none">• Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen olisi perusteltua kieltää järjestyslailla osana toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta.• Rikoslain 17 lukuun tulisi harkita lisättäväksi erityinen sääntely, jolla kiellettäisiin kerjäämisen organisointi.• Luvattoman leiriytymisen kieltämistä järjestyslailla tulisi harkita.• Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrin pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin.			
Työryhmän jatkotyössä ja tämän alustavan selvityksen perusteella laadittavassa loppuraportissa selvitetään tarkemmin mahdollisen sääntelyn yksityiskohtia ja perusteita, ottaen huomioon myös sääntelylle esimerkiksi perustuslaissa asetut rajoitukset sekä sääntelyn vaikutukset.			
Työryhmän alustavasta selvityksestä on jätetty eriävä mielipide.			
Avainsanat (asiasanat) rahankeräys, turvallisuus, yleinen järjestys			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-606-6 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 26/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-605-9
Kokonaissivumäärä 31	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri Statssekreterare Antti Pelttari, ordförande Polisinspektör Jari Pajunen, sekreterare	Typ av publikation Promemoria av arbetsgruppen		
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 21.5.2010, SM032:00/2010		
Publikation (även den finska titeln) Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri, preliminär utredning (Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, alustava selvitys)			
Publikationens delar promemoria			
<p>Referat</p> <p>Inrikesministeriet tillsatte den 21 maj 2010 en arbetsgrupp för att utreda ett förbud mot tiggeri. Arbetsgruppens uppgift är att utreda eventuella behov att göra ändringar i ordningslagen (612/2003). Arbetsgruppens mandattid är den 21 maj–30 september 2010. Arbetsgruppen skulle lämna en preliminär utredning senast den 25 juni 2010 och avsluta sitt arbete senast den 30 september 2010.</p> <p>Arbetsgruppens preliminära förslag:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det är motiverat att i ordningslagen förbjuda tiggeri på allmän plats i syfte att försörja sig som en del av de åtgärder som ska vidtas för att bekämpa organiserat tiggeri och det utnyttjande av tiggare som förekommer i samband med det. • Man bör överväga att i 17 kapitlet i strafflagen infoga en särskild bestämmelse om förbud mot organisering av tiggeri. • Man bör överväga att i ordningslagen förbjuda olagliga läger. • Bestämmelserna om människohandel bör tas i beaktande i större mån i myndigheternas verksamhet för att eventuella offer för människohandel ska kunna komma med i systemen för hjälp till offer. <p>I arbetsgruppens fortsatta arbete och i den slutrapport som utarbetas på basis av denna preliminära utredning utreder man noggrannare den eventuella regleringens detaljer och grunder och tar även beaktande till de begränsningar som ställs på regleringen t.ex. i grundlagen samt regleringens effekter.</p> <p>Avvikande meningar har anmälts om arbetsgruppens preliminära utredning.</p>			
Nyckelord penninginsamling, säkerhet, allmän ordning			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-606-6 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 26/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-605-9
Sidoantal 31	Språk Finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi on 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän tuli jättää alustava selvitys 24.6.2010 mennessä sekä saattaa työnsä päätökseen 30.9.2010 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Antti Peltari sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana poliisijohtaja Pentti Saira sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Hannele Syrjä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rikoskomisario Juha Laaksonen Helsingin poliisilaitokselta, johtava turvallisuuskoordinaattori Johanna Seppälä Helsingin kaupungilta ja ylitarkastaja Tiina Nuutinen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston varajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Henri Helo ja Helsingin kaupungin varajäsenenä toimi johtava asiantuntija Jarmo Räihä. Työryhmän sihteerinä toimii poliisitarkastaja Jari Pajunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmä kokoontui alustavan selvityksen tekemistä varten 6 kertaa. Alustava selvitys on tehty virkatyönä. Työryhmä kuuli 14.6.2010 asiantuntijana lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakosta sisäasiainministeriöstä. Vähemmistövaltuutetun toimisto antoi kirjallisen lausunnon. Sisäasiainministeriö pyysi Poliisihallitusta hankkimaan selvityksen poliisilaitoksilta ja liikkevalta poliisilta alueidensa kerjäämistilanteesta. Lisäksi pyydettiin ulkoministeriön kautta Suomen suurlähetystöistä tietoa EU-maiden lainsäädännöstä kerjäämiseen liittyen.

Työryhmän työn lähtökohta on ollut, että julkisella paikalla tapahtuva kerjäämisen lisääntyminen ei ole suomalaisen yhteiskunnan ja sen kehityksen kannalta suotuisa eikä myönteinen ilmiö. Työryhmän alustavat havainnot ja rajaukset ovat seuraavat:

- Suomi voi yleiset ihmisoikeusperiaatteet huomioiden harkita kerjäämisen kieltämistä kansallisista lähtökohdista. EU-maista kerjäämistä koskevia kieltoja sisältyy joko kansallisen tai alueelliseen lainsäädäntöön esimerkiksi Tanskassa, Itävallassa, Iso-Britanniassa, Luxemburgissa, Espanjassa. Irlannissa kerjäämisen kieltämistä koskeva lakiehdotus on parlamentin käsittelyssä. Norjassa käydään julkista keskustelua kerjäämisen kieltämisestä.
- Kerjäämisellä on laajempia eurooppalaisia näkökulmia, jotka liittyvät erityisesti romanien syrjintään ja köyhyys. Työryhmä on rajannut näitä näkökulmia koskevat ehdotukset oman työnsä ulkopuolelle ja viittaa niiden laajemman

käsittelyn osalta sisäasiainministeriön asiaa vuonna 2008 käsitelleen työryhmän kattavaan raporttiin.

- Mahdollisen järjestyslain muutoksen yhteydessä tulee ottaa huomioon perustuslain säännökset, jotta mahdollinen kriminalisointi täyttää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön asettamat edellytykset.
- Kerjäämisen kieltämistä koskeva sääntely ei ole perustuslain 18 §:n sisältämän työ- ja elinkeinovapauden vastaista.
- Järjestyslain säätämisen yhteydessä ei selvitetty kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä.
- Perustuslain säännökset huomioiden työryhmä toteaa, että kunnallisilla järjestyssäännöillä ei ole mahdollista säädellä kerjäämisen kieltämisestä, vaan mahdollisen sääntelyn on oltava lain tasolla ja katettava koko Suomi.
- Kerjääminen on lisääntynyt edellisen vuonna 2008 tehdyn selvityksen jälkeen etenkin pääkaupunkiseudulla merkittävästi ja sen luonne on muuttunut. Kerjääminen on saanut aikaisempaan häiritsevämpiä ja aggressiivisempia muotoja. Häiritsevään ja aggressiiviseen, pelkoa herättävään tapaan toimia voidaan puuttua, mutta yleistä järjestystä häiritseviin tekemuotoihin ei voida puuttua. Järjestyslain nykyinen sääntely ei anna poliisille tarvittavia keinoja puuttua kerjäämisen aiheuttamiin yleisen järjestyksen häiriöihin ennakolta.
- Kerjäämistä harjoittavat henkilöt ja heidän perheensä ovat perustaneet useita laittomia majoitusleirejä Helsingin alueelle. Majoitusleirien turvallisuudessa on suuria puutteita ja majoitusleirit vaarantavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta niiden lähialueilla.
- Työryhmän arvion mukaan on viitteitä, että erityisesti pääkaupunkiseudulla kerjäämisen lisääntymisellä ja yksittäisten kansalaisuusryhmien tekemien omaisuusrikosten määrän voimakkaalla kasvulla on yhteys.
- Erilaisiin häiriöihin ja rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle. Jos Suomen katsotaan olevan otollinen maa kerjäämisen harjoittamiseen, niin samalla voidaan luoda edellytyksiä myös kerjäämiseen tai kerjäläisten lähtömaista peräisin olevaa Suomeen tulevan rikollisuuden lisääntymiselle. Lisäksi tällä annetaan mahdollisuus ihmiskauppaan tai sen kaltaiseen toimintaan, kun uhreja erehdytetään esimerkiksi lupaamalla hyviä ansioita, heidän riippuvaista asemaansa käytetään hyväksi tai he ovat pakotettuja lähtemään kerjäämään.

- Työryhmä arvioi, että kerjäämisen mahdollinen kieltäminen voisi lisätä nykyiseen verrattuna muuta toimintaa kuten esimerkiksi rihkaman tai kukkien myyntiä yleisellä paikalla. Jopa ovelta ovelle kerjäämisen tai kaupustelun lisääntyminen nykyisestä voi olla mahdollista.

Työryhmän alustavat esitykset:

- Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen olisi perusteltua kieltää järjestyslailla osana toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta.
- Rikoslain 17 lukuun tulisi harkita lisättäväksi erityinen sääntely, jolla kiellettäisiin kerjäämisen organisointi.
- Luvattoman leiriytymisen kieltämistä järjestyslailla tulisi harkita.
- Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrin pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin.

Työryhmän jatkotyössä ja tämän alustavan selvityksen pohjalta laadittavassa loppuraportissa selvitetään tarkemmin mahdollisen sääntelyn yksityiskohtia ja perusteita, ottaen huomioon myös sääntelylle esimerkiksi perustuslaissa asetut rajoitukset sekä sääntelyn vaikutukset.

Oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajat työryhmässä ovat jättäneet eriävät mielipiteensä tähän alustavaan selvitykseen. Eriävä mielipide on selvityksen liitteenä.

Työryhmä luovuttaa alustavan selvityksen sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 24.6.2010

Antti Pelttari

Pentti Saira

Camilla Busck-Nielsen

Jutta Gras

Juha Laaksonen

Tiina Nuutinen

Jari Pajunen

Johanna Seppälä

Hannele Syrjä

Sisällys

1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät.....	3
2 Johdanto.....	3
3 Nykytila	4
3.1 Kerjääminen	4
3.2 Kerjäläiset ihmisoikeuskysymyksenä	9
4 Lainsäädäntö Suomessa.....	12
4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet.....	12
4.2 Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ja maasta poistaminen	14
4.3 Järjestyslaki ja eräät muut lait.....	16
4.4 Rahankeräyslaki ja kerjääminen	18
5 Kerjäämiseen liittyvä lainsäädäntö muissa maissa.....	20
5.1 Alankomaat	20
5.2 Belgia	20
5.3 Espanja	20
5.4 Irlanti	20
5.5 Iso-Britannia.....	21
5.6 Itävalta.....	21
5.7 Latvia	21
5.8 Luxemburg	22
5.9 Norja.....	22
5.10 Ranska.....	23
5.11 Romania	23
5.12 Ruotsi	23
5.13 Saksa	23
5.14 Slovakia.....	24
5.15 Tanska	24
5.16 Tšekin tasavalta.....	25
6 Työryhmän alustavat johtopäätökset.....	25
6.1 Yleistä	25
6.2 Yleiset perustelut.....	26

6.3 Työryhmän alustavat esitykset.....	27
6.3.1 Itseään elättääkseen tapahtuvan kerjäämisen kieltäminen järjestyslaissa	27
6.3.2 Kerjäämisen organisoimisen kieltäminen rikoslaissa.....	28
6.3.3 Luvattoman leiriytymisen kieltäminen järjestyslaissa.....	28
6.3.4 Ihmiskauppa säännösten huomioiminen.....	28
6.3.5 Yhteistyö lähtömaiden kanssa	29
7 Lähdeluettelo	30

Liitteet

Liite 1: Oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide	31
--	----

1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmä jättää alustavan selvityksen 24.6.2010 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Antti Peltari sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana poliisijohtaja Pentti Saira sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Hannele Syrjä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rikoskomisario Juha Laaksonen Helsingin poliisilaitokselta, johtava turvallisuuskoordinaattori Johanna Seppälä Helsingin kaupungilta ja ylitarkastaja Tiina Nuutinen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston varajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Henri Helo ja Helsingin kaupungin varajäsenenä toimi johtava asiantuntija Jarmo Räihä. Työryhmän sihteerinä toimii poliisitarkastaja Jari Pajunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Vähemmistövaltuutettua pyydettiin asettamaan työryhmään jäsen, mutta vähemmistövaltuutettu ilmoitti 20.5.2010, ettei nimeä jäsentä työryhmään.

Työryhmän toimikausi on 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän tulee antaa alustava selvitys asiassa sisäasiainministerille 24.6.2010 mennessä ja lopullinen selvitys 30.9.2010 mennessä.

2 Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän kartoittamaan kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta valtakunnallisesti sekä tekemään kehittämis ehdotuksia ja valmistelemaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia. Työryhmä ei tällöin esittänyt lainsäädännön muutostarpeita.¹

Järjestyslain (612/2003) säätämisen yhteydessä ei kerjäämistä käsitelty, koska tällöin yleisellä paikalla kerjäämistä ei esiintynyt. Kerjäämisen lieveilmiöistä on kuitenkin aiheutunut yleiselle järjestykselle häiriöitä viime aikoina. Sisäasiainministeriö on tämän vuoksi 21.5.2010 perustanut työryhmän selvittää muuttuneen kerjäämistilanteen vuoksi kerjäämisen kieltämistä.

¹ Sisäasiainministeriö 2008, 1-2.

Jo aikaisemman kerjäämiseen liittyvän sisäasiainministeriön työryhmän työssä todettiin, että kerjäläisyys voi muiden maiden havaintojen perusteella aiheuttaa erilaisia lieveilmiöitä, joihin mahdollisesti kytkeytyy myös rikollista toimintaa, johon puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisuuden laajentumiselle.

Työryhmä ei ole käsitellyt kerjäämistä etnisyyteen tai tiettyyn kansalaisuuteen liittyvänä kysymyksenä, vaan yleisemmin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Työryhmä on tiedostanut, että kerjääminen liittyy tällä hetkellä myös Diakonissalaitoksen kattavan tutkimusprojektin tulosten perusteella lähes yksinomaan Romanian kansalaisiin.

Työryhmän työskentelyn lähtökohtana on perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate. Työryhmän ehdotuksilla pyritään vaikuttamaan tasapuolisesti nyt ja tulevaisuudessa mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin mitään kansalaisryhmää syrjimättä. Yleinen syrjinnän kieltä koskee kaikkia viranomaisia eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Raportin esitykset koskevat kaikki henkilöitä riippumatta heidän kansalaisuudestaan.

Vähemmistövaltuutettu on huolissaan kerjäläisten haavoittuvasta asemasta sekä mahdollisesta suojelutarpeesta, mikäli viitteitä ihmiskauppaan tunnistetaan. Kerjäämisellä on laajemmat romanien syrjintään ja köyhyyteen liittyvät eurooppalaiset näkökulmat, jotka työryhmä rajaa oman työnsä ulkopuolelle.

Kerjääminen voidaan määritellä joko passiiviseksi tai aggressiiviseksi toiminnaksi. Sen tarkoituksena on vedoten toisiin ihmisiin vastaanottaa aineellisia hyödykkeitä (yleensä rahaa) ilman, että annetaan mitään vastikkeeksi. Passiivisessa kerjäämisessä ihmisiin vetoaminen ei ole uhkaavaa tai pakottavaa. Aggressiivisessa kerjäämisessä toisiin ihmisiin kohdistuu pakottavaa vetoamista, jossa ilmenee erilaisia uhkailun muotoja ja sanallisia vaateita. On huomattavaa, että passiivisen tai aggressiivisen kerjäämisen erottaminen käytännössä ole kovinkaan selvää. Tässä on kyse subjektiivisesta arviosta.²

3 Nykytila

3.1 Kerjääminen

Vuoden 2007 aikana suurempien kaupunkien katukuvaan ilmaantui EU-kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä. Joillain heistä oli pieniä lapsia mukanaan kerjäämässä tai kerjäläiset olivat huonokuntoisia vanhuksia. Kerjäläisten ilmestyminen

² Mäkinen & Pessi 2009, 12-13.

katukuvaan liittyy Euroopan unionin 1.1.2007 tapahtuneeseen laajentumiseen ja on seurausta unionin keskeisiin periaatteisiin kuuluvan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen noudattamisesta.

Sisäasiainministeriön työryhmä selvitti kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä vuonna 2008. Työryhmän työn jälkeen on kerjäämistilanne muuttunut Suomessa. Vuonna 2008 tehdyn mainitun työryhmän loppuraporttiin sisältyvän arvion mukaan kerjäläisten kokonaismäärä Helsingissä oli noin 40 - 50.

Kesäkuussa 2010 tehdyn arvion mukaan Helsingissä on noin 220 kerjäläistä ja koko maassa poliisin yksiköistä saadun tiedon mukaan arviolta noin 300. Kerjäläisten määrä on kasvanut erityisen voimakkaasti Helsingissä. Paikkakunnittain kerjäläisten määrä on vaihdellut. Poliisilaitosten arvioiden mukaan ainakin osittain kerjääminen on muuttunut häiritsevämmäksi ja aggressiivisemmäksi kuin edellisinä vuosina.

Helsingin Diakonissalaitos on Helsingin kaupungin toimeksiannosta toteuttanut 2.6.2008 - 31.5.2010 katutason projektia kerjäläisiin liittyen. Selvityksessä todetaan, että Romanian romanit ovat lähtöisin eripuolilta Romaniaa ja heidän tapansa toimia poikkeavat toisistaan. Erityisesti tietyltä alueelta lähtöisin olevat Romanian romanit ovat häiritseviä ja aggressiivisia. Heidän määränsä on lisääntynyt ja ne kerjäläiset, joista uutisoitiin 2007, ovat vähentyneet selvästi. Romanian romanien eri ryhmien välit voivat olla huonot ja osalla suvuilla on vakio kerjäämispaikat, jotka pidetään suvun voimin hallinnassa. Romanian romanit eivät siis ole homogeeninen ryhmä. Romanian romanit tulevat ainoastaan ansaitsemismahdollisuuden takia Suomeen. Matkarahat Suomeen lainataan etukäteen ja maksetaan takaisin jälkikäteen korkealla (100 %) korolla, jos maksu myöhästyy. Myös naapureilta lainataan ilman korkoa tai pienellä korolla. Moni romani on jatkuvassa velkakierroksessa. On tavallista, että naiset kerjäävät ja miesten tehtävänä on huolehtia lapsista ja juoksevista asioista. Osa perheyhteisön jäsenistä voi tehdä omaisuusrikoksia tai erilaista keinottelua. Diakonissalaitoksen projektissa on havaittu viitteitä siitä, että Suomessa olevista romaneista ainakin osa on välillisesti sellaisen organisoidun liiketoiminnan uhreja, jossa on ihmisarvoa polkevia ja laittomia piirteitä. Osa naista on pakotettu kerjäämään ja osa miehistä varastelee joidenkin tahojen houkuttelemana. Eurooppalaisesta näkökulmasta naisten asema on huono. Naiset ovat alistaisia miehille.³

Perinteisen kerjäämisen lisäksi eri puolella Suomea on havaittu kerjäläisyyteen liittyvien oheisilmiöiden lisääntyneen. Erityisesti oheisilmiöt ovat lisääntyneet Helsingissä. Kerjääminen on muuttanut muotoaan ja aggressiivinen kerjääminen on lisääntynyt tämän kevään aikana. Aggressiiviseen ja häiritsevään kerjäämiseen liittyy erilaista rihkaman lähes pakkomyyntiä, kerjäämistä ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa, ihmisiin käsiksi käyminen ja rahan anelu, lompakkovarkauksia kerjäämisen yhteydessä, autojen pysäyttelyä teillä rihkaman myyntitarkoituksessa, autojen

³ Helsingin Diakonissalaitos 2010, 8-15

ikkunoiden pesua liikennevaloissa, katukukkien myyntiä ja katusoittoa. Muutama kerjäläisryhmään kuulunut mieshenkilö on tuomittu useasta Helsingissä tapahtuneesta ryöstöstä Helsingin käräjäoikeudessa.

Kerjäläisten majoittumiseen liittyy kasvavia ongelmia. Majoittuminen on tapahtunut usein luvottomasti erilaisissa leireissä, joissa majoittuminen tapahtuu matkailuvaunuissa, autoissa ja teltoissa. Esimerkiksi Helsingissä Sosiaalikeskus Sataman piha-alueella on tämän hetken tiedon mukaan leiriytynyt noin 50 ihmistä. Majoituksiin liittyy majoittujien turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Luvattomiin leireihin liittyvät leiriytyjistä aiheutuvat riskit kuten avotulesta, palavista nesteistä ja sähkölaitteista sekä niiden erilaiset viritykset. Lisäksi rakennelmista aiheutuvat tulipalojen ja onnettomuuksien riskit kuten mahdollisen tulipalon leviäminen asuntovaunusta tai rakennelmasta toiseen. Alueella korjataan myös autoja. Luvottomasta leiriytymisestä aiheutuu terveys-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia. Lisäksi näillä on merkitystä myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Leireissä asuu myös lapsia usein puutteellisissa oloissa. Kerjäläisten majoittumiseen liittyy luvattonta sähkön ja veden käyttöä sekä roskaamista. Helsingissä romanien leirien lähellä sijaitsevien asuntojen asukkaat ja yritykset ovat tehneet poliisille runsaasti ilmoituksia. Saadun palautteen mukaan leirit aiheuttavat ihmisissä turvattomuutta ja rikoksen pelkoa. Leirien läheisyydessä olevien yritysten tuotteita on käyty anastamassa toistuvasti.

Tällä hetkellä kerjäämistä harjoittavat saatujen tietojen perusteella erityisesti Romanian kansalaiset. Suomalaisia kerjääjiä ei ole tavattu poliisin toimesta. Romanian kansalaisten tekemien tietoon tulleiden rikoslakirikosten määrät ovat lisääntyneet merkittävästi sen jälkeen, kun Romanian kansalaisia on tullut Suomeen enemmän unionin vapaan liikkuvuuden perusteella.

Romanien kansalaisten tekemien rikoslakirikosten määrän kasvua ei voida suoraan kytkeä kerjäävien henkilöihin. Rikosilmoituksiin tehdyn tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että osa kerjäläisistä syyllistyy kerjäystoiminnan ohella myös erityyppisiin omaisuusrikoksiin ja kerjääjien perheenjäsenet voivat syyllistyä rikoksiin tai muuhun vilpilliseen toimintaan. Omaisuusrikokset voivat olla kerjäämisen ja muun toiminnan lisäksi osa perheen tai suvun tulonhankkimistavoista.

Vuonna 2006 Romanian kansalaisten epäiltiin syyllistyneen 160 rikoslakirikokseen kun vastaavasti vuonna 2009 rikoslakirikosepäilyjä oli jo 2 634.

Valtaosa rikoksista oli omaisuusrikoksia, joita vuonna 2009 oli 2 378. Vertailuna voidaan todeta, että vuonna 2009 Viron kansalaisten epäillään syyllistyneen 3 010 omaisuusrikokseen ja Venäjän kansalaisten syyllistyneen 2 225 omaisuusrikokseen. Romanian kansalaisten tekemisen rikoslakirikosten lisääntyminen on ollut siis merkittävää, vaikka maan kansalaisten osuus Suomen ulkomaalaisväestöstä on etenkin Venäjän ja Viron kansalaisten määrään verrattuna merkittävästi pienempi. Romanian

kansalaisten tekemien rikoslakirikosten suuri määrällinen kasvu johtuu omaisuusrikosten kasvusta. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen alueella maan kansalaisten tekemien omaisuusrikosten määrä oli vuonna 2006 yhteensä 27 kappaletta ja vuonna 2009 yhteensä 910 kappaletta. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen alueella Romanian kansalaiset tekivät vuonna 2006 yhteensä kolme omaisuusrikosta ja vuonna 2009 yhteensä 362 omaisuusrikosta.

Aikaväliin 2006 - 2009 sisältyy Romanian liittyminen Euroopan unioniin vuoden 2007 alusta sekä Viron liittyminen vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen. Kaikkiaan tietoon tulleet rikoslakirikokset lisääntyivät vuodesta 2006 vuoteen 2009 noin 20 prosenttia. Poliisin havaintojen mukaan kerjäämisilmiön saapumiseen paikkakunnalle on usein liittynyt näpistyksien ja varkauksien määrän lisääntyminen.

*Taulukko 1: Rikoslakirikoksista epäiltyt ulkomaalaiset, vuoden 2009 mukaan järjestettynä*⁴

<i>Ilmoitettu epäilty rikoksina</i>	<i>2006 (kpl)</i>	<i>2007 (kpl)</i>	<i>2008 (kpl)</i>	<i>2009 (kpl)</i>	<i>Muutos 2006 - 2009 (%)</i>
Viro	5 719	6 486	7 530	8 140	42 %
Venäjä	5 571	6 501	6 686	6 507	17 %
Romania	160	1 071	1 311	2 634	1 546 %
Ruotsi	2 121	2 233	2 260	2 350	11 %
Somalia	1 230	1 240	1 506	1 692	38 %
Irak	1 153	1 136	1 401	1 318	14 %
Turkki	845	783	965	1 044	24 %
Liettua	622	1 574	424	585	- 6 %
Puola	381	841	574	378	- 1 %
Bulgaria	106	101	242	286	170 %
Latvia	156	247	190	274	76 %
Thaimaa	190	198	188	239	26 %
Kiina	135	156	145	221	64 %

⁴ Lähde: PolStat: Rikoslakirikokset, 17.6.2010; listassa väestömäärältään suurimpien maiden kansalaisten tekemiksi epäilty rikoslakirikokset ja myös muutamien muiden maiden kansalaisten rikoslakirikosepäilyt.

Taulukko 2: Suomen väestörakenne; kansalaisuus, vuoden 2009 mukaan järjestettynä ⁵

	2006 (kpl)	2007 (kpl)	2008 (kpl)	2009 (kpl)	Muutos 2006 - 2009 (%)
Venäjä	25 326	26 211	26 909	28 210	11 %
Viro	17 599	20 006	22 604	25 510	45 %
Ruotsi	8 265	8 349	8 439	8 506	0 %
Somalia	4 623	4 852	4 919	5 570	20 %
Kiina	3 382	3 978	4 620	5 180	53 %
Thaimaa	2 994	3 470	3 932	4 497	50 %
Irak	3 045	3 036	3 238	3 978	31 %
Turkki	2 886	3 182	3 429	3 809	32 %
Puola	1 083	1 446	1 888	2 078	92 %
Romania	732	911	1 045	1 170	60 %
Latvia	515	593	677	802	56 %
Bulgaria	357	477	618	721	102 %
Liettua	466	527	615	655	41 %

Vuoden 2009 aikana Suomeen tuli 800 turvapaikanhakijaa, jotka olivat unionin kansalaisia. Heistä 739 oli Bulgarian ja 54 Romanian kansalaisia. Suomesta on vuoden 2010 aikana hakenut turvapaikkaa 362 EU-kansalaista (31.5.2010 mennessä). Heistä 274 on Bulgarian ja 82 Romanian kansalaisia. Eduskunta hyväksyi 16.6.2010 lakiehdotuksen koskien maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamista (HE 25/2010 vp). Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi, että Euroopan unionin kansalainen, joka on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua, ei pääsääntöisesti kuulu vastaanoton piiriin sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Lakimuutoksen tavoitteena on vähentää unionin kansalaisten tekemiä perusteettomia turvapaikkahakemuksia.

Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 156 §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. Epävirallisen tilaston mukaan Maahanmuuttovirasto käännäytti maasta vuonna 2009 noin 130 unionin kansalaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella. Näistä noin 50 oli Romanian kansalaisia. Vuoden 2010 tammi-toukokuun aikana on jo käännytetty noin 120 unionin

⁵ Lähde: Tilastokeskus: väestörakenne www.stat.fi, 17.6.2010. Vuonna 2009 suurimmat Suomessa asuvat ulkomaiset kansalaisuusryhmät olivat suuruusjärjestyksessä: Venäjä, Viro, Ruotsi, Somalia, Kiina. Listassa on lisäksi myös muutamien muiden maiden kansalaisten väestömäärä Suomessa.

kansalaista, joista noin 40 on Romanian kansalaisia. Suurin yksittäin peruste on ollut varkaudet ja ryöstöt. Vuonna 2009 tällä perusteella maahanmuuttovirasto käännutti noin 80 unionin kansalaista. Vuosittain myös poliisi käännuttaa useita kymmeniä EU-kansalaisia YJT perusteisesti.

Sisäasiainministeriö on saanut tietoonsa, että Romanissa on asetettu syytteeseen henkilöitä, joiden epäillään syyllistyneen kerjäläisiin liittyvään ihmiskauppaan tai sen kaltaiseen toimintaan. Keskusrikospoliisi on vaihtanut tietoja Romanian viranomaisten kanssa ja Romaniasta saadun tiedon mukaan noin 20 henkilöä on saatettu syytteeseen. Ainakin osa näistä epäilyistä on jollakin tavalla saanut erehdytettyä, pakotettua tai suostuteltua henkilöitä kerjäämään Suomeen. Keskusrikospoliisi tutkii asiaan liittyviä kytkentöjä Suomeen, ihmiskauppaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Jos kerjäläisten joukossa on ihmiskaupan uhreja, heihin tulee tarpeen mukaan soveltaa ihmiskaupan uhreja koskevaa lainsäädäntöä.

Kerjääminen ei ole Suomessa rikos voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan kerjäämiseen voi liittyä rikos, jos siinä esimerkiksi käytetään jonkun alistettua asemaa hyväksi, erehdyttämällä tai pakottamalla joku kerjäämään toisen puolesta. Kerjäämiseen voi liittyä myös vastenmielisiä piirteitä, kuten lapsen käyttäminen kerjäämisen apuvälineenä. Suomessa sosiaaliviranomaiset ovat ryhtyneet lastensuojelullisiin toimenpiteisiin, mikäli kadulla on tavattu lapsia kerjäämässä. Kaupustelu tai katusoittoaminen ei ole Suomessa luvanvaraista toimintaa. Osa kerjäämistä harjoittavista on siirtynyt kukkien katumyyntiin. Keväällä on ollut havaintoja kieloja myyvistä kerjääjistä.

Järjestyslakia voidaan soveltaa kerjäämiseen järjestyslain 3 §:n nojalla, jos kerjääminen on luonteeltaan aggressiivista, pelkoa herättävää ja kyseessä on yleiselle järjestykselle aiheutettu häiriö. Poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin, mikäli kerjäämiseen tai sen kaltaiseen toimintaan on liittynyt esimerkiksi aggressiivista, pelkoa herättävää käyttäytymistä tai rikoksia. Vuonna 2008 tästä häiritsevistä kerjäämisestä annettiin 15 rangaistusvaatimusilmoitusta, vuonna 2009 annettiin 16 rangaistusvaatimusilmoitusta ja alkuvuonna 2010 (1.1.2010 - 3.6.2010) 17 rangaistusvaatimusilmoitusta.

3.2 Kerjäläiset ihmisoikeuskysymyksenä

Euroopan unionin alueella on noin 12 miljoonaa romania. Romanit ovat Euroopan suurin vähemmistöryhmä. Suurin osa eurooppalaisista kerjäläisistä koostuu romaniväestöstä, joka elää syrjäytyneenä lähtömaansa valtaväestöstä. Eduskunnan suuri valiokunta on ottanut kantaa köyhyyteen ja Euroopan romanien asemaan lausunnossaan valtioneuvosten selvitykseen komission tiedonannosta Eurooppa 2020 -strategiaan. Lausunnossa todetaan, että ”köyhyydessä tai köyhyysriskissä elävien ihmisten lukumäärä Euroopan unionissa on noin 85 miljoonaa, joista 20 miljoonaa on lapsia. Suomessa 13 prosenttia väestöstä on köyhyysuhan alaista. Euroopassa noin 8 prosenttia

työssä käyvistä ihmisistä elää köyhyysriskissä.”. Lausunnossa todetaan lisäksi, että ”romanit ovat yksi ilmeisimpiä esimerkkejä EU:n alueella elävistä vähemmistöryhmistä, jotka kärsivät sekä köyhyydestä että syrjinnästä. Myös Suomen kaupunkien kaduilla kerjäävät romanit ovat seurausta tästä syrjinnän ja köyhyyden kierteestä.” Romanien heikkoa asemaa pidetään ehkä EU:n pahin ihmisoikeusongelma.⁶

Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertomuksessa 2010 todetaan, että kerjäläisyyden parissa voi esiintyä ihmiskauppaa ja pakkokerjäämistä.⁷

Ihmiskauppaa Kaakkois-Euroopassa 2000-luvun alkupuolella selvittäneessä YK:n kehitysohjelman UNDP:n julkaisemassa tutkimuksessa on esitetty arvioita myös romaniyhteisöjen yhteyksistä ihmiskauppaan. Siinä romaniyhteisöjen ihmiskauppakytkösten on arvioitu toisaalta liittyvän syrjityimpään ja köyhimpään ryhmään kuulumiseen yhteiskunnassa, jossa ihmiskaupasta on tullut yksi selviytymiskeino. Toisaalta ihmiskaupan on arvioitu osittain liittyvän romanikulttuurin piirteisiin, kuten nuorena solmittuihin, järjestettyihin avioliittoihin, perheenjäsenten keskinäiseen epätasa-arvoon ja lapsityövoiman käyttöön erityisesti kerjäämisessä. Ihmiskaupan vastaisessa työssä mukana olevat järjestöt ihmiskaupan lähtömaissa ovat huomauttaneet, että sekä ihmiskauppiaat että uhrin voivat olla romanitaustaisia.⁸

Vähemmistövaltuutettu katsoo lausunnossaan⁹ mm., että

”kerjäämisessä on kyse eurooppalaisesta pitkäaikaisesta haasteesta. Kerjäämisen taustalla oleviin syihin tulisi EU:ssa puuttua huomattavasti tehokkaammin kuin tähän saakka on tehty. Vähemmistövaltuutettu pitää kerjäämistä ongelmallisena ja ihmisarvoa alentavana ilmiönä, johon ei voida puuttua tehokkaasti ratkaisematta kerjäämisessä olevien yksilöiden ongelmia.”

”Vähemmistövaltuutettu pyytää työryhmää kiinnittämään työssään erityistä huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle, eikä pelkästään Suomen kansalaisille tai Suomessa vakituisesti asuville henkilöille. Kerjäläistenkin kohdalla on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuusvaatimus, liikkumisvapaus ja oikeus sosiaaliturvaan. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeuksien toteutuminen. Lähtökohtaisesti tulee soveltaa samoja sääntöjä kaikkiin EU-kansalaisiin, jotka hyödyntävät oikeuttaan liikkua vapaasti EU-alueella. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) velvoitteet on huomioitava myös kerjäläisten kohdalla. Lapsen etu tulisi ohjata menettelyä kerjäläisperheiden/lasten osalta samoin edellytyksin kuin suomalaistenkin lasten osalta. Lastensuojelulain velvoitteita liittyen avohuollon tukitoimiin,

⁶ SuVL 5/2010 vp

⁷ Vähemmistövaltuutettu 2010, 7.

⁸ Limanowska 2005, 64.

⁹ Vähemmistövaltuutettu 2010, lausunto.

asumiseen ja toimeentuloon on noudatettava. Kuntien tulisi muistaa lastensuojelulain mukaisen velvollisuutensa ilmoittaa asiasta eteenpäin, kun lastensuojelun asiakas muuttaa paikkakunnalta.”

”Vähemmistövaltuutettu on huolissaan siitä, että kerjäämisen lopettamiseksi suunnatut yksipuoliset toimenpiteet voivat heikentää jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien romanien tilannetta. Itä-Euroopan romanit kohtaavat syrjintää sekä kollektiivisella tasolla että yksilötasolla ja heikossa asemassa oleva henkilö on altis hyväksikäytölle, jopa ihmiskaupalle. Pyydämme työryhmää huomioimaan kerjäläisten haavoittuvan aseman sekä mahdollisen suojeluntarpeen, mikäli viitteitä ihmiskaupasta esiintyy. Poliisi on julkisuudessa esittänyt, että kerjäläisten piirissä on esiintynyt jopa ihmiskauppa, mutta tästä huolimatta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ei ole ohjautunut romaneita Itä-Euroopasta. Muistutamme viranomaisten velvollisuudesta ohjata ihmiskaupan mahdollisia uhreja heitä varten olemassa olevaan auttamisjärjestelmään.”

”Vähemmistövaltuutettu pitää kerjäämisen kieltämistä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Käytännössä kiellon kohteena on tietty kaikkien tiedossa oleva etninen ryhmä, vaikka kerjääminen kiellettäisiinkin kaikilta. Kerjäämisen kiello ja siihen liittyvä keskustelu vaikuttaa suoraan myös asenteisiin romaneita kohtaan.”

”Vähemmistövaltuutettu ei pidä muutosta järjestyslakiin hyödyllisenä. Poliisilla on aina mahdollisuus puuttua rikolliseen toimintaan ja häiritsevään kerjäämiseen. Sen lisäksi lainsäädäntötoimenpiteen kohdistuminen de facto yhteen syrjinnän kohteena olevaan vähemmistöryhmään on näissä olosuhteissa syrjivää. On kuitenkin tärkeää puuttua kerjäämisen taustalla oleviin syihin. Syiden seurausten kieltäminen ei poista itse ongelmaa, eli romanien heikkoa asemaa EU:ssa ja erityisesti Itä-Euroopan maissa.”

Norjassa lehtitietojen mukaan maan Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen seurantamekanismi GRETA:n johtaja Hanne Sophie Greve on kannattanut kiertolaisten harjoittaman kerjäämisen kieltämistä Norjassa. Artikkelin mukaan hän perustelee kantaansa ihmiskaupan yhteydellä kerjäämiseen, varkauksiin tai molempiin erityisesti Romaniassa ja sen naapurimaissa. Lisäksi hän katsoo norjalaisviranomaisten tekävän Norjasta rikollisten kannalta kiinnostavan paikan sallimalla kerjäämisen.¹⁰

¹⁰ Aftenposten 20.5.2010.

4 Lainsäädäntö Suomessa

4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät säätele nimenomaisesti kerjäläisiin tai kerjäämiseen liittyvistä asioista. Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen erityisesti 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. Yksi keskeisiä ajatuksia, joita uudistuksessa toteutettiin, oli perusoikeussuojan ulottaminen kansalaisuusperiaatetta laajemmalle. Suomella on velvollisuus suojella ulkomaalaisten ja siten myös ulkomaalaisten kerjäläisten ihmisoikeuksia heidän Suomessa oleskelunsa aikana.

Perusoikeuksien yleisluonteiset rajoitusvaltuudet määrittelevät, miten perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitakin yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia.¹¹

Niitä ovat esimerkiksi:

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle

¹¹ PeVM 25/1994 vp.

kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 6 §:ssä on säädetty, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Samassa säännöksessä on myös yleinen syrjintäkielto. Ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkielto ei tarkoita kaikenlaisen erottelun kieltämistä. Se tarkoittaa vain ei hyväksyttävän syyn perusteella erottelun ihmisten kesken. Jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, kysymys ei ole syrjinnästä.

Oikeus syrjimättömyyteen merkitsee sitä, ettei ketään saa asettaa muita heikompaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Syrjintä on kiellettyä etnisellä perusteella, minkä johdosta sellaisia toimenpiteitä, jotka asettaisivat esimerkiksi romanikerjäläiset muita heikompaan asemaan, ei saa ottaa käyttöön. Perustuslain syrjintäkielto (6 §) sisältää myös avoimen määritelmän kielletyistä syrjintäperusteista, ”muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”, jonka on lain esitöissä (HE 209/1993) ja oikeuskirjallisuudessa tulkittu käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjinnän kiellosta johtuen viranomaisten toimenpiteiden ja ohjeiden tulee koskea kaikkia samalla tavoin, riippumatta heidän etnisestä taustaan.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 6 §:n säätämä syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta.¹²

Perustuslain 8 §:ssä on vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹³

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on ollut vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla; yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa

¹² PeVL 28/2009 vp.

¹³ PeVL 17/2006 vp.

hankkimisessa.¹⁴ Pykälään sisältyvät sanat ”lain mukaan” viittaavat mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Lainsäätäjällä toisin sanoen on asiassa harkintavaltaa. Perustuslaissa turvattu elinkeinon harjoittamisen vapaus on elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) lähtökohtana. Lain 1 §:n 1 momentissa viitataan laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainväliseen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) 26 artiklaan sisältyy itsenäisenä ihmisoikeutena yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Sopimuksen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 14 artiklaan sisältyy syrjintäkieltö, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirja tuli voimaan 1.4.2005 (SopS 9/2005). Pöytäkirja sisältää kaikkinaisen syrjinnän kiellon.

4.2 Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ja maasta poistaminen

Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimien mukaisesti. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs keskeisimmistä sisämarkkinoiden perusvapauksista.

Unionin kansalaisten liikkumista EU:n alueella säätelee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (niin kutsuttu vapaan liikkuvuuden direktiivi). Ulkomaalaislain 10 luvun säännökset Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta vastaavat direktiivin säännöksiä.

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa ilman viranomaismuodollisuuksia enintään kolme kuukautta. Tämän jälkeen unionin kansalaisen on haettava oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja osoitettava oikeutensa yli kolmen kuukauden mittaiseen oleskeluun. Työnhakijana unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet sitä saada.

Unionin kansalaisen maahantulon ja lyhytaikaisen oleskelun edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Lisäksi edellytetään, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Unionin

¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 67.

kansalaisen lyhytaikainen oleskeluoikeus säilyy, jollei hän muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Käytännössä unionin kansalaisten maahantulon edellytyksiä ja lyhytaikaisen maassa oleskelun kestoa on vaikea valvoa, koska rajatarkastuksia ei Schengen-alueen sisärajoilla suoriteta. Jos oleskelu on lyhytaikaista tai henkilö ei rekisteröidy, poliisi tarkistaa unionin kansalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä yleensä vain muun toiminnan kuten esimerkiksi rikostutkinnan yhteydessä.

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, jos hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Hän saa oleskella yli kolme kuukautta myös, jos hän on kirjoittautunut opiskelijaksi Suomessa hyväksytyyn oppilaitokseen. Opiskelijalta edellytetään lisäksi, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat oleskelua varten niin, että hän ei oleskeluaikanaan muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Lisäksi unionin kansalainen voi oleskella Suomessa ilman erityistä syytä, jos hänellä on riittävät varat oleskeluaan varten. Edelleen unionin kansalainen saa oleskella yli kolme kuukautta, jos hän on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka täyttää edellä mainitut edellytykset.

Lyhyen aikaa maassa oleskellut unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeutta ei ole rekisteröity, voidaan käännättää, jos hän ei täytä laissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Lisäksi hänet voidaan käännättää, jos hänen oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröintiä, mutta hän ei täytä sen edellytyksiä, tai hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä laissa yli kolmen kuukauden oleskelulle säädettyjä edellytyksiä tai hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Maahanmuuttoviraston ja poliisin tietojen mukaan muiden kuin kansainvälistä suojelua hakaneiden unionin kansalaisten pääasiallisena käännättämisperusteena on ollut yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantaminen. Tällä perusteella maasta käännetyt unionin kansalaiset ovat syyllistyneet Suomessa lähinnä omaisuusrikoksiin. Ulkomaalaislain mukaan maasta käännättämisen yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vuoksi on perustettava henkilön omaan käyttäytymiseen. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 27 artiklan edellyttämällä tavalla yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ottaen huomioon muun muassa maassa oleskelun kesto.

Unionin kansalaisia, jotka eivät ole hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua, ei ole käännytetty tai esitetty käännytettäväksi Suomesta sillä perusteella, että he olisivat kohtuuttomasti rasittaneet Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Kohtuuton rasite voi tulla kyseeseen, jos henkilö tukeutuu sosiaalihuoltojärjestelmään säännönmukaisesti. Väliaikaiset vaikeudet eivät vielä ole katsottavissa kohtuuttomaksi rasitteeksi. Harkittaessa, milloin unionin kansalainen rasittaa kohtuuttomasti Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää, tulee jokainen tapaus arvioida yksilöllisesti. Huomioon otettavia seikkoja ovat tällöin muun muassa oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä.

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännytetyn tai maasta karkotetun on poistuttava maasta. Vapaan liikkuvuuden direktiivi edellyttää, että tämän ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä.

4.3 Järjestyslaki ja eräät muut lait

Järjestyslaki (612/2003) tuli voimaan 1.10.2003. Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslain 3 §:n mukaan, yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen on yleisellä paikalla kiellettyä;

1. metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla
2. toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä
3. ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla

Edellä 1 momentissa tarkoitettu toiminta on kiellettyä myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilyttämistä lähinnä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliaista. Yleiseen järjestykseen katsotaan kuuluvan myös sen, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla tavalla. Se, mikä katsotaan yleisen järjestyksen häiritsemiseksi, vaihtelee ajan, paikan ja muiden olosuhteiden mukaan. Toisaalta moniarvoisessa yhteiskunnassa ihmisten pitää sietää hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia tapoja. Toisaalta voidaan todeta, että yleisen järjestyksen häiriintyminen ja järkkäminen sekä epäjärjestys luo turvattomuutta.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä ei käsitetä ainoastaan tahallisten rangaistavien tekojen estämistä, vaan myös sellaisten tuottamuksellisten ja jopa tuottamuksesta riippumattomien menettelyjen estämistä, jotka uhkaavat yhteiskunnan, yksilön tai yhteisöjen suojattavia etuuksia.

Ennen järjestyslain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalain (365/1995) 7 §:ssä säädettiin kunnille mahdollisuus valtuuston päätöksellä antaa järjestyssääntöjä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Elinkeinon harjoittamisen vapauden säätäminen perusoikeudeksi tarkoitti sitä, että kunnallisten järjestyssääntöjen määräykset kaupustelun kieltämisestä tulivat perustuslain vastaisiksi. Järjestyssäännöissä kiellettiin yleensä kaupustelun lisäksi myös kerjääminen. Järjestyslain säätämisen yhteydessä kuntalain 7 § kumottiin. Kuntalain 7 §:n kumoaminen johti siihen, että elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaamisen lisäksi kuntalaista poistui mahdollisuus kieltää kerjääminen järjestyssäännöllä. Myöskään samaan aikaan säädettyyn järjestyslakiin ei tullut nimenomaista kerjäämisen kieltä.

Järjestyslaissa ei ole kerjäämisen kieltä. Järjestyslain säätämiseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 20/2002vp) ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Järjestyslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä selvitetty. Kerjäämistä ei esimerkiksi mainita lainkaan hallituksen esitystä käsitelleiden valiokuntien mietinnöissä tai lausunnoissa.

Mikäli kerjääminen on häiritsevää pelkoa herättävällä tavalla, siihen voidaan puuttua. Esimerkiksi jos kerjääminen, kaupustelu tai muu siihen rinnastettava toiminta on aggressiivista, äänekästä ja ihmisiä häiritsevää sekä pelkoa herättävää, sekä varsinkin jos ihmisiin käydään käsiksi tai heidän kulkemisensa estetään esimerkiksi ympäröimällä usean henkilön toimesta, voidaan käyttäytymistä pitää järjestyslain mukaan rangaistavana.

Järjestyslain rikkomisesta voidaan järjestyslain 16 §:n perusteella määrätä sakkorangaistus. Kerjäämisen kanssa samanaikaisesti Suomeen jalkautuneista ilmiöistä esimerkiksi liikenteen häiritseminen ja ajoneuvojen pakkopysäyttäminen voi olla rangaistavaa tieliikennelain (267/1981) mukaan. Ajoneuvojen pysäyttäminen säännösten vastaisesti saattaa aiheuttaa vakavia ongelmia liikenneturvallisuudelle, tai aiheuttaa pahimmassa tapauksessa onnettomuuksia.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluu kaikki sellainen poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä, poistaa tapahtuneet häiriöt sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.

Poliisin on poliisilain (493/1995) mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisimies voi esitutkintalain (449/1987) perusteella jättää esitutinnan suorittamatta rikoksen vähäisyyden

perusteella ja antaa huomautuksen. Poliisin toimivaltaa koskevat yleiset rajoitukset ja periaatteet (objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) on lueteltu poliisilain 2 §:ssä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin käyttämien keinojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimivaltaa ja säännöksiä käytetään ainoastaan siihen tarkoitukseen, kun ne on tarkoitettu. Poliisi puuttuukin usein järjestyshäiriöihin ensisijaisesti ohjaamalla, neuvomalla ja huomautusmenettelyä käyttämällä.

Poliisilain esitoissa on kiinnitetty huomiota tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen poliisitoiminnassa. Poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden taikka uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.

Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada poliisilain 10 §:n nojalla jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta tietoja tai antaa todennäköisesti virheellisen tiedon.

Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö poliisilain 20 §:n perusteella, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa taikka hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä ja aiemman käyttäytymisensä perusteella vastaavassa tilanteessa on todennäköistä, että hän aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

4.4 Rahankeräyslaki ja kerjääminen

Rahankeräyslain (255/2006) 25 §:n ja rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b ja 16 c §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpano ilman asianmukaista lupaa on rangaistavaa rahankeräysrikoksena. Rikoslaisia tarkoitettua rahankeräyksen toimeenpanon käsitettä ei ole rahankeräysrikoksen tunnusmerkistössä määritelty eikä asiaan ole otettu kantaa myöskään oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 6/1997 vp). Poliisihallituksen arpajaishallinto käsityksen

mukaan tässä tarkoitetun toimeenpanon olemassaolo edellyttää toiminnalta suunnitelmallisuutta, järjestelmällisyyttä ja johdonmukaisuutta sekä taustalla olevaa ja samalla toimintaa ohjaavaa tarkoitusta saada hyötyä.

Rahankeräyslain 1 §:n mukaan rahankeräyslain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Rahankeräyslain 3 §:n 1 momentissa säädetään rahankeräyksen määritelmä. Rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräyslain 4 §:n 2 kohdan mukaan yleisöllä tarkoitetaan ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä ja 3 kohdan mukaan yleisöön vetoamisella suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaista pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen.

Rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle säädettävistä toiminnoista säädetään rahankeräyslain 2 §:n 2 momentissa, jonka mukaan rahankeräyslain soveltamisalaan eivät kuulu naapuriapu, tavarakeräykset, vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentin, hyväntekeväisyyshuutokaupat, tukikonsertit ja tukitilaisuudet, yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt sekä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettava kolehdin keräys. Lainkohdassa ei ole mainittu kerjäämistä. Rahankeräyslain 3 §:ään sisällytetty rahankeräyksen määritelmä puolestaan on kirjoitettu avoimeksi siinä mielessä, että mikä tahansa määritelmän täyttävä toiminta, jota ei ole nimenomaisesti suljettu pois lain soveltamisalasta, kuuluu lain soveltamisalaan. Rahankeräyslailla ei kuitenkaan tarkoitettu säänneltävien tilanteita, joissa henkilö pyytää taloudellista apua itselleen.

Kerjäämistä harjoittavien henkilöiden toimintaa voidaan pitää suunnitelmallisena, jatkuvana ja elannon hankkimiseen tähtäävänä toimintana, joka on lisäksi julkista. Poliisihallituksen arpajaishallinto kannan mukaan kerjäämistä voitaisiin pitää rikoslaissa tarkoitetulla tavalla toimeenpantuna rahankeräyksenä. Tämä korostuu entisestään, jos kerjäämisen taustalla on järjestäytynyttä rikollisuutta.

Vuonna 2008 kerjäämistä pohtinut työryhmä päätyi valtakunnansyyttäjänviraston lausunnon perusteella arvioimaan, että jos joku pyytää kerjäämällä itselleen elantoa, kyse ei ole rahankeräyksestä eikä rahankeräyslakia (255/2006) voida soveltaa. Valtakunnansyyttäjänviraston kannan mukaan rahankeräyslain tarkoituksen ja sen sanamuodon sekä hallituksen esityksen (HE 102/2005 vp) ilmenevän perusteella lakia ei tulisi tulkita niin, että sen soveltamisalassa olisi julkinen kerjääminen.¹⁵

¹⁵ Valtakunnansyyttäjänvirasto 2008.

5 Kerjäämiseen liittyvä lainsäädäntö muissa maissa

5.1 Alankomaat

Alankomaissa kerjäämisen kieltäminen poistettiin rikoslaista vuonna 2000. Tietty uhkaava toiminta on edelleen kiellettyä. Tietyissä tilanteissa paikalliset viranomaiset voivat asettaa kieltoja. Kerjäämistä ei ole erikseen mainittu kielletyksi, mutta yleinen häiriökäyttäytyminen ja prostituution harjoittaminen kiellettyä tietyissä kaupungin osissa esim. Rotterdamin kaupungissa.

5.2 Belgia

Kerjääminen oli kielletty Belgiassa lainsäädännöllä, mutta laki kumottiin n. 10 vuotta. Kerjääminen Belgiassa on kielletty, jos siihen liittyy uhkailua tai aggressiivista käyttäytymistä. Kerjäämiseen liittyvä kaupustelu on kielletty, koska kaikenlainen kaupankäynti julkisella paikalla edellyttää viranomaisten myöntämää toimilupaa.

5.3 Espanja

Espanjassa kerjäämistä koskeva lainsäädäntö on säädelty erikseen jokaisella autonomisella alueella. Madridin kaupungin järjestyssäännöt kieltävät kerjäämisen kaikissa muodoissaan kaikkialla. Ensimmäisestä kerrasta annetaan varoitus. Myös lasten käyttäminen kerjäämiseen on kiellettyä. Kaupustelu on yleisesti ottaen Madridin kaupungissa sallittu luvanvaraisesti.

5.4 Irlanti

Irlannin parlamentti käsittelee parhaillaan lakiesitystä kerjäämisestä. Lakiesityksessä ei sinänsä kielletä kerjäämistä. Avunpyynnöt olisivat edelleen sallittuja esim. myöhään yöllä tapahtuva rauhallinen rahan pyytäminen matkalipun hankintaa varten. Ehdotus kieltää aggressiivisen, uhkaavan, pelottelevan, väkivaltaisen ja häiritsevän kerjäämisen. Poliisille olisi oikeus poistaa henkilö sellaiselta paikalta, jossa hän on riskinä ihmisten tai yleiselle turvallisuudelle. Poliisi voisi siirtää henkilön, joka kerjää rahaa pankkiautomaattien, asuntojen tai myymälöiden sisäänkäyntien läheisyydessä (10 m). Kaupusteluun suhtaudutaan vastaavasti.

5.5 Iso-Britannia

Kerjääminen on Iso-Britanniassa kiellettyä julkisilla paikoilla. Laki on voimassa Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa. Skotlannissa laki on korvattu paikallisella säädöksellä. Käytännössä lakia sovelletaan joustavasti ja sen nojalla puututaan kerjäämiseen, joka on aggressiivista tai kytköksissä huumeidenkäyttöön. Kaupustelua varten tarvitsee luvan ja poliisi puuttuu asiaan, mikäli kaupusteluun liittyy kerjäämistä.

5.6 Itävalta

Itävallassa ei ole säädetty kerjäämisen kieltämisestä tai rajoittamisesta liittovaltion lailla, vaan ainoastaan osavaltiotasolla. Wienin osavaltion lainsäädäntöelin hyväksyi 26.3.2010 turvallisuuslain muutoksen, jolla kerjäämiseen puututtiin entistä voimakkaammin. Lakimuutosesityksen taustalla oli tarve tehdä organisoidusta kerjäämisestä rangaistavaa ja estää se, että taustalla vaikuttavat rikolliset käyttävät hyväksi kerjäämään pakotettuja ihmisiä. Lain soveltamisalaa haluttiin siksi laajentaa ammattimaiseen kerjäämiseen. Tarkoitus ei ole, että kerjääminen sinänsä kielletään ja kerjääminen omaan tarpeeseen on mahdollista Wienissä. Lisäksi säädetään tilanteista, joissa kerjäämisellä haitataan pääsyä julkisiin tiloihin. Henkilö, joka vastustaa paikalta poistamista tai ilman pätevää syytä palaa 12 tunnin sisällä 150 m sisälle paikasta, mistä hänet poistettiin, syyllistyy (mikäli ei ole kyse muusta rangaistavasta teosta) hallinnolliseen rikkeeseen.

Ennen hyväksyttyä lainmuutosta turvallisuuslaki kielsi ”tunkeilevan ja aggressiivisen” kerjäämisen julkisella paikalla tai osana organisoitunutta ryhmää, joka kerjää rahaa tai rahanarvoisia tavaroita, alaikäisen määräämisen tai mukaan ottamisen kerjäämään missä muodossa tahansa. Steiermarkin, Salzburgin ja Tirolin osavaltioissa on vastaavia määräyksiä (kahdessa jälkimmäisessä yleinen kerjäämiskielto). Wienissä kiellettiin alaikäisten määrääminen tai mukaan ottaminen kerjäämään 1.7.2008 alkaen. Kiellon arvioidaan Wienissä vaikuttaneen toivotusti, koska ilmoituksia lasten kanssa kerjäämisestä on saatu vähemmän. Erään arvion mukaan vammaisia aikuisia, jotka on usein tuotu Wieniin Romaniasta ja Bulgariasta, näkyy nykyään kerjäämässä kaduilla yhä enemmän.

5.7 Latvia

Latviassa alaikäisen (alle 16 vuotiaan) kerjääminen on kiellettyä, jos aikuinen on osallisena alaikäisen kerjäämisessä. Riian kaupungin järjestyssääntö (astunut voimaan 19.6.2007) kieltää häiritsevän kerjäämisen, jonka rikkomisesta henkilö voi saada huomautuksen tai sakkoja.

5.8 Luxemburg

Pääsäännön mukaan kerjääminen ei ole Luxemburgissa kiellettyä. Kerjääminen on kuitenkin rangaistava teko tiettyjen ehtojen täytyttyä, jos esimerkiksi yksityisalueelle tunkeutuminen, harhauttaminen ja järjestyksen häirintä. Lisäksi kaupungeilla ja kunnilla on oikeus kieltää kerjääminen järjestyssääntöjen nojalla.

Kerjääminen on Luxemburgin rikoslain mukaan rangaistava teko muutamien erityisehtojen täytyttyä. Kiertolaisuuteen ja kerjäämiseen liittyvä julkisen järjestyksen häirintä on kiellettyä erityistapauksissa. Kiertolaiselle tai muulle henkilölle voidaan tuomita vankeutta, jos tämä kerjäämistarkoituksessa ja luvatta tunkeutuu yksityisalueelle (pihalle tai rakennukseen). Sama rangaistus voidaan tuomita henkilölle, joka kerjätessään on naamioitunut haavoittuneeksi tai vammautuneeksi. Rangaistavaa on myös järjestäytynyt tai ryhmässä tapahtuva kerjääminen mikäli kyse ei ole puolisoista, vanhemmista ja heidän nuorista lapsistaan, tai sokeasta tai invalidista ja heidän kuljettajastaan. Henkilölle voidaan tuomita vankeutta, mikäli tämä kerjätessään uhkaa tihutyöllä toista ihmistä tai tämän omaisuutta.

Kaupustelu on Luxemburgissa kiellettyä erillisen kaupustelua. Lisäksi myytävien tavaroiden esillepano muualle kuin siihen tarkoitettulla paikalla on kielletty ilman erityistä lupaa.

5.9 Norja

Norjassa kerjäämiskielto kumottiin v. 2006 irtolaislain kumoamisen yhteydessä. Oikeusministeriön pohtii yleisen kerjäämiskiellon palauttamista. Tavoitteena ei ole yksittäisten kerjäläisten rankaiseminen vaan toiminnan lopettaminen.

Kerjäläisongelman pahentuessa viime vuosina ovat jotkut Norjan suurista kaupungeista ottaneet käyttöön vaihtelevia käytäntöjä. Bergen on asettanut kerjäläisille ilmoittautumisvelvollisuuden poliisille. Mikäli kerjäläisellä ei ole tarkastettaessa näyttää kerjuulupaa, voidaan hänet käännättää maasta. Ilmoitusvelvollisuuden perusteena käytetään tulkintaa rahankeruuta sääntelevästä säännöstöstä. Julkisessa tilassa tehtävän myyntityöhön tarvitaan lupa, jonka voi hakea ao. kunnalta.

Norjan oikeusministeri Knut Storberget on toukokuussa 2010 ilmoittanut julkisuudessa voivansa harkita kerjäämisen kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä.

5.10 Ranska

Ranskassa kerjäämistä ei ole kielletty lainsäädännöllä. Kerjääminen on kuitenkin kielletty junissa, juna-asemilla, rakennusten auloissa ja sisäpihoilla. Poliisi voi myös kieltää kerjäämisen määrätyksi ajaksi, jossa se perustuu kaupungin järjestyssääntöjen noudattamiseen. Aggressiivinen kerjääminen, ryhmässä tapahtuva kerjääminen, tai kerjääminen, jossa hyödynnetään uhkaavaa eläintä ovat myös kiellettyä.

5.11 Romania

Kerjääminen on kiellettyä Romaniassa, jos henkilö on kykenevä työhön ja kerjäys on toistuvaa. Jos kerjääjällä on fyysinen tai henkinen vamma, lakia ei sovelleta siinä tapauksessa. Jos kerjäämisen aloittamiseen liittyy huoltaja (kerjääjä alaikäinen) tai vastaava holhoaja ja jos kerjääjä on holhouksenalainen tai teko on tehty pakon alla, voi rangaistus olla 1- 5 vuotta vankeutta henkilölle, jonka on todettu olevan toiminnan takana.

Laki kieltää kaupustelun, huijauksen ja aggressiivisen kaupanteon. Kerjääminen on kiellettyä vain jos pystytään todistamaan, että henkilö kykenee työhön ja että kerjääminen on toistuvaa. Laki koskee vain aikuisia joilla ei vammoja, eli laki ei suoraan koske lapsia tai ihmisiä, joilla vamma. Monet voivat helposti todistaa omaavansa vammoja, joten laki ei ole este kerjäämiselle.

5.12 Ruotsi

Kerjääminen ei ole Ruotsissa laissa kielletty. Luvaton julkinen kaupustelu on laissa kielletty. Kielto ei koske seisoalleen myytäviä painotuotteita. Järjestyslain mukaan kaupusteluun tarvitaan lupa.

Ruotsista on poistettu maasta kerjääviä unionin kansalaisia ulkomaalaislain perusteella.

5.13 Saksa

Kerjäämisestä ei ole säädetty liittovaltion tasolla. Liittovaltion järjestysrikkomuksia koskevan lain yleisen häiriön tuottamista koskevia määräyksiä voidaan kuitenkin soveltaa ns. aggressiiviseen kerjäämiseen, johon sisältyy fyysistä puuttumista, uhkailua tai pakottamista. Hiljainen kerjääminen on Saksassa sallittua, mutta aggressiiviseen kerjäämiseen voidaan periaatteessa puuttua järjestysrikkomuksena. Toimivalta asiassa on osavaltioilla ja kunnilla, ja säännökset vaihtelevat huomattavasti eri osavaltioiden ja kaupunkien välillä.

München oli vuonna 1980 ensimmäinen kaupunki, jossa määrätty ns. aggressiivisen kerjäämisen muodot (kohdistettu lähestyminen ja puhuttelu, koskettaminen ja vaatteista vetäminen, tien sulkeminen) säädettiin rangaistavaksi katu- ja puistotiloja koskevan järjestyssäännön perusteella. Bremenin osavaltiossa lasten osallistumien kerjäämiseen kiellettiin maapäivillä vuonna 1994 hyväksytyillä erillislailla. Laissa määrätään rangaistavaksi kaikki lasten kanssa tai lasten toimesta tapahtuva kerjääminen. Joissakin tilanteissa on lasten kerjäämiseen voitu puuttua myös lastensuojelulain nojalla, viime kädessä väliaikaisen huostaanoton keinoin.

Kaupusteluun ei kerjäämistä koskevissa laeissa ja järjestyssäännöissä yleensä puututa. Katukauppaa säätelevät tarkat määräykset, ja kaupalliseen toimintaan tarvitaan asianmukainen toimilupa.

5.14 Slovakia

Slovakiassa kerjääminen ei ole rikos tai hallinnollinen rike. Kaupunkien ja kuntien sekundaarioikeus voi kieltää kerjäämisen tietyillä alueilla, kuten kaupunkien keskustoissa (näin on myös tehty alueilla, joissa kerjääminen on aiheuttanut ongelmia).

Uhkaava käytös on rikos myös Slovakiassa, mutta kyseessä tulee olla kuolemalla, vakavalla ruumiinvammalla tai muulla vakavalla vammalla uhkaaminen. Myös häiriökäyttäytyminen (hyökkäävä haureus, säädttömyys) on rikos, mutta kerjäämisen osalta tämä on vain harvoin sovellettavissa ja tällöin kerjäämiseen tulisi olla erittäin uhkaavaa/väkivaltaista.

Kaupustelua ei ole erikseen määritelty rikkomukseksi kerjäämiseen liittyen. Slovakiassa kaupusteluun liittyvä yleinen lainsäädäntö liittyy kuluttajansuojeluun.

5.15 Tanska

Tanskassa sitä, joka vastoin poliisin antamaa varoitusta syyllistyy kerjäämiseen, tai joka sallii talouteensa kuuluvan alle 18 vuotiaan henkilön kerjätä, rankaistetaan maksimissaan kuuden kuukauden vankeustuomiolla. Lieventävien asianhaarojen vallitessa voidaan rangaistuksesta luopua. Tämän määräyksen mukaisesti annettu varoitus on voimassa viisi vuotta.

Poliisi voi siis antaa varoituksen kerjäämisestä epäillylle henkilölle, jonka jälkeen tämä on velvoitettu lopettamaan kerjäystoiminnan. Jos kerjäystä jatketaan varoituksesta huolimatta, uhkaa vankeusrangaistus. Poliisi voi lisäksi järjestyslain mukaisesti kieltää ketä tahansa seisomasta tietyssä paikassa tai kulkemasta edestakaisin tiettyä lyhyttä

reittiä, mikäli kyseinen oleskelu tai käyttäytyminen aiheuttaa häiriötä asukkaille tai ohikulkijoille tai mikäli on perusteltua epäillä, että kyseinen henkilö toiminnallaan syyllistyy rangaistavaan tekoon.

Voimassa ei ole erityisiä määräyksiä liittyen kerjäämisen yhteydessä tapahtuvaan kaupusteluun. Kaduilla ja julkisilla paikoilla tapahtuvaa kaupankäyntiä koskevat yleisesti ottaen tarkat määräykset.

5.16 Tšekin tasavalta

Kerjäämistä ei ole kielletty lainsäädännöllä, mutta monien kaupunkien, esimerkiksi Praha järjestyssäännöissä kerjääminen on kielletty järjestyshäiriönä. Prahassa kiello koskee nimettyjä katuja, metroaluetta, rautatieasemia, julkisen liikenteen pysäkkejä, sekä päiväkotien, koulujen ja suurlähetystöjen lähialueita (100 metrin säteellä). Jos kerjäläinen on ulkomaalainen, hänet voidaan passittaa maasta.

Kaupustelu on säädetty lailla kaikilta osin luvanvaraiseksi. Katusoitto ja siihen liittyvä rahankeräys on myös luvanvaraista.

6 Työryhmän alustavat johtopäätökset

6.1 Yleistä

Häiritsevä kerjääminen on lisääntynyt ja kerjääminen on muutoinkin saanut entistä saanut uusia, aggressiivisempia piirteitä. Työryhmän muun muassa poliisilta saamiin tietoihin perustuvan arvion mukaan on olemassa viitteitä siitä, että kerjääminen ja samoista lähtömaista olevien muiden henkilöiden tekemän omaisuusrikollisuuden merkittävällä kasvulla on yhteys. Osa yhteisön jäsenistä kerjää ja osa syyllistyy omaisuusrikoksiin sekä muuhun vilpilliseen toimintaan. Ei voida kuitenkaan yleistää, että kaikki kerjäläiset syyllistyvät rikoksiin Suomessa.

Erilaisiin häiriöihin ja rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa ilmiölle tyypillisen rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle. Jos Suomen katsotaan olevan otollinen maa kerjäämisen harjoittamiseen, niin samalla voidaan luoda edellytyksiä myös kerjäämiseen tai kerjäläisten lähtömaista peräisin olevaa Suomeen tulevan rikollisuuden lisääntymiselle. Lisäksi tällä voidaan käytännössä edistää ihmiskauppaa tai sen kaltaista toimintaa, kun uhreja erehdytetään esimerkiksi lupaamalla hyviä ansioita, heidän riippuvaista asemaansa käytetään hyväksi tai he ovat pakotettuja lähtemään kerjäämään.

Järjestyslaissa tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Jo nykyisin on kiellettyä nauttia päihdyttäviä aineita yleisellä paikalla taajamissa, rajavartioloissa (578/2005) tarkoitetulla rajanylityspaikalla ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa. Samoin kiellettyä on seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla. Myös koira on pidettävä kytkettynä taajamassa. Edellä mainitut teot ovat kiellettyjä ilman, että kyseistä toiminnasta on sinänsä ollut häiriötä.

Kerjäämisen mahdollinen kieltäminen on järjestyslain kannalta rinnastettavissa järjestyslain kieltämään seksuaalipalvelujen julkisella paikalla tapahtuvan maksullisen tarjoamisen kieltoon. Yhteiskunta ei suoranaisesti kiellä kumpaakaan, mutta ei niitä hyvän tavan vastaisina töinä, ammatteina ja elinkeinoina varsinaisesti suojaakaan.

Jos päädytään kieltämään ja kriminalisoimaan kerjääminen yleisellä paikalla, tämän ei tulisi työryhmän mielestä olla yksittäinen toimenpide, vaan osa toimenpid kokonaisuutta, jonka päätavoitteena on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Yleisellä paikalla kerjäämisen kieltämisellä säännöllisten tulojen hankkimiseksi, kerjäämisen organisoimisen kieltämisellä sekä leiriytymisen kiellolla voitaisiin vaikeuttaa organisoidulle kerjäämiselle otollisten markkinoiden syntymistä. Suomi voi harkita kerjäämiseen liittyviä lainsäädäntökysymyksiä omista kansallisista lähtökohdistaan. Kansainväliset sopimukset tai EU-oikeus eivät säätele kerjäämisestä.

Rahankeräyslaki ei työryhmän käsityksen mukaan sovellu kerjäämisesian käsittelyyn.

6.2 Yleiset perustelut

Mahdollisella kerjäämiskiellolla pyritään estämään kerjäämisestä aiheutuvat haitat yleiselle järjestykselle. Mahdollisella kiellolla ei pyritä estämään lyhytaikaista ja satunnaista avunpyytämistä. Kerjäämisen mahdollinen kieltäminen koskisi yleistä järjestystä häiritsevää ammatinluonteista toimintaa. Kiellolla pyritäisiin estämään ammatinluonteinen toiminta, jossa henkilö pyrkii kerjäämällä elättämään itsensä tai perheensä. Kerjäämistä ei voida pitää perustuslaissa suojattuna työnä, ammattina tai elinkeinona.

Mahdollisella kerjäämiskiellolla pyritäisiin myös parantamaan kerjääjien asemaa, koska ammattimaisen kerjäämisen kieltämisen jälkeen Suomi ei olisi otollinen maa tulla kerjäämään. On oletettavaa, että tämä vähentäisi myös kerjäläisiin liittyvän ihmiskaupan tai sen kaltaisen toiminnan Suomeen tulemistä. Kerjäläisyyden lisääntyminen tuo mukanaan Suomeen myös rikollisuutta. Jos Suomessa ei saa kerjätä, voidaan tällä arvioida olevan myös kerjäämiseen liitännäistä rikollisuutta vähentävä vaikutus.

Kerjäämisen organisoinnin mahdollisella kieltämisellä parannettaisiin kerjäläisten asemaa, koska ainakin osaan kerjäämistoimintaan liittyy kerjäläisten taloudellista hyväksikäyttöä. Kerjäläisiä järjestetään osittain organisoidusti Suomeen.

Luvattoman leiriytymisen mahdollisella kiellolla parannettaisiin yleistä järjestystä ja turvallisuutta estämällä laittomien, usein jopa useiden kymmenien henkilöiden asuttamien asujille turvattomien ja epäinhimillisten majoitusalueiden syntyminen. Mahdollisella kiellolla edistettäisiin myös sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutumista.

Esitetyt rajoitukset ovat välttämättömiä kerjäämiseen ja siihen liittyvien yleiseen järjestykseen sekä turvallisuuteen vaikuttavien ongelmien rajoittamiseksi. Esitettyjen muutosten osalta tulisi varmistaa, että ne eivät ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon kanssa. Kerjäämiskielto, kerjäämisen organisointi ja laiton leiriytymisen kielto koskisivat kaikkia Suomessa olevia henkilöitä. Vaikka kerjäämistä tällä hetkellä harjoittavat pääosin vain Romanian vähemmistöön kuuluvat kansalaiset, tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös muiden Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta hyödyntävien maiden kansalaisia voisi jatkossa saapua Suomeen samassa tarkoituksessa. Kerjäämistä ei voida pitää työnä, ammatina tai elinkeinona, jota perustuslain 18 §:n säännökset suojaisivat. Kerjääminen ei ole hyväksyttävä itsensä elättämistapa suomalaisessa yhteiskunnassa. Kerjääminen ei liene ollut perustuslain 18 §:ää kirjoitettaessa elinkeinotoiminnan tai ammatin tyypitapaus. On vaikea nähdä, että perustuslaissa olisi ollut tarkoitus suojata oikeus kerjäämiseen. Perustuslain 18 § ei siten lähtökohtaisesti estä kerjäämisen kieltämistä.

Työryhmä toteaa, että kerjäämisen kieltämisellä voi olla myös seurannaisvaikutuksia. Kerjäämisen kieltäminen voisi lisätä entisestään tulojen hankinnan siirtymistä tapahtuvaksi muuna toimintana kuten esimerkiksi rihkaman tai kukkien myyntiä yleisellä paikalla. Jopa ovelta ovelle kerjääminen tai kaupustelu voi lisääntyä entisestään.

6.3 Työryhmän alustavat esitykset

6.3.1 Itseään elättääkseen tapahtuvan kerjäämisen kieltäminen järjestyslaissa

Järjestyslain 7 §:ään lisättäisiin julkisella paikalla itseään elättääkseen tapahtuvaa kerjäämistä koskeva kielto ja lain 16 §:n 1 momenttiin tämän kiellon rikkomisen järjestysrikkomuksen tekotavaksi.

Kerjääminen yleisellä paikalla itseään elättääkseen olisi järjestyslaissa kielletty. Kerjääminen säännöllisten tulojen hankkimiseksi olisi siis kiellettyä. Tällöin

satunnainen rahan pyytäminen tai esimerkiksi matkalippurahojen pyytäminen ei olisi kiellettyä. Käytännössä kiellettäisiin siis ammatillainen kerjääminen, jossa henkilön tavoitteena olisi saada itselleen pääasiallinen tai merkittävä osuus elämiseen Suomessa tarvittavasta rahasta kerjäämällä.

6.3.2 Kerjäämisen organisoimisen kieltäminen rikoslaissa

Rikoslain 17 lukuun tulisi lisätä paritussäännöksiä (rikoslaki 20 luku 9 § ja 9a §) vastaavat säännökset, joilla kriminalisoidaisiin kerjäämisen organisoiminen.

Kerjäämisen organisoiminen (kerjäämisen edistäminen, kerjäämiseen ryhtymisen hyväksikäyttäminen taikka toisen kerjäämiseen vietteleminen tai painostaminen) rangaistaisiin rikoslain 17 luvussa. Kerjäämisen organisoimisen törkeä tekemuoto sisältäisi huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelun, rikoksen tekemisen erityisen suunnitelmallisesti, erityisen tuntevan kärsimyksen aiheuttamisen sekä kahdeksaatoista vuotta nuoremman lapsen kohteena olemisen.

6.3.3 Luvattoman leiriytymisen kieltäminen järjestyslaissa

Järjestyslakiin tulisi lisätä uusi 6 a § (Luvaton leiriytyminen) ja 16 §:ään uusi 4 a kohta. Leiriytyminen 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettussa taajamassa ilman maanomistajan lupaa muualla kuin ulkoilulain 18 §:ssä tarkoitettulla leirintäalueella olisi kielletty. Järjestysrikkomuksesta tuomittaisiin, joka leiriytyy luvattomasti vastoin 6 a §:ssä säädettyä kieltoa.

Myös järjestyslain 20 §:ään (Teettäminen) tulisi lisätä uusi 2 momentti. Jos joku 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laiminlyö 6 a §:n vastaisesti leiriytymiseen käytetyn asumuksen tai ajoneuvon poistamisen, poliisilla on oikeus huolehtia asumuksen tai ajoneuvon poistamisesta 1 momentin mukaisesti.

Leiriytymisellä tarkoitettaisiin majoittumista teltaan, matkailuperävaunuun taikka muuhun asumukseen tai ajoneuvoon. Luvattomaan leiriytymiseen käytetyn asumuksen tai ajoneuvon haltijan olisi poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava asumus tai ajoneuvo.

6.3.4 Ihmiskauppa säännösten huomioiminen

Ihmiskauppasäännös (rikoslaki 25 luku 3 §) kattaa seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ja muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamisen. Säännöksen perusteluissa (HE 34/2004 vp) todetaan jo nykyisellään, että ihmisarvoa loukkaavina olosuhteina voidaan pitää sitä, kun teon tarkoituksena on, että henkilö joutuisi elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisin keinoin. Ihmiskaupparikoksen törkeä

tekemuoto (rikoslaki 25 luku 3 a §) sisältää muun muassa erityisen tuntevan kärsimyksen aiheuttamisen, rikoksen kohdistumisen kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, sekä rikoksen, joka on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa.

6.3.5 Yhteistyö lähtömaiden kanssa

Työryhmä pitää osana toimenpidekokonaisuutta tärkeänä lähtömaiden kanssa tehtyä työtä, jotta Suomen tilanteessa mahdollisissa lähtömaissa olisi käytettävissä oikeaa tietoa. Vastaavasta menettelystä on kokemusta turvapaikanhakijoiden osalta.

7 Lähdeluettelo

Aftenposten (2010). Artikkelin 20.5.2010 ”Vil forby tiggende for tilreisende”,
www.aftenposten.no 17.6.2010.

Eduskunta (1994). Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp.

Eduskunta (2006). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/2006 vp.

Eduskunta (2009). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 28/2009 vp.

Eduskunta (2010). Suuren valiokunnan lausunto SuVL 5/2010 vp

HE 309/1993 vp.

Helsingin Diakonissalaitos (2010). ROM PO DROM -projektin loppuraportti 14.6.2010.

Limanowska, B. (2005). Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe.
Published by UNDP.

Mäkinen, V. & Pessi, A. toim. (2009): Kerjääminen eilen ja tänään, historiallisia,
oikeudellisia ja sosiaalipoliittisia näkökulmia kerjäämiseen. Tampere: Vastapaino.

Sisäasiainministeriö (2008). Katukerjääminen ja viranomaistoiminta.
Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Valtakunnansyyttäjänvirasto (2008). Lausunto 28.4.2008, Dnro 35/62/08.

Vähemmistövaltuutettu (2010). Kertomus 2010, Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt
sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Helsinki:
Vähemmistövaltuutettu.

Vähemmistövaltuutettu (2010). Lausunto 15.6.2010, SM/2010/1084.

Liite 1: Oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide

Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, Alustava selvitys;

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän tehtävänä on sen asettamispäätöksen mukaan ollut selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet.

Työryhmän alustaviin esityksiin sisältyy ryhmän toimeksiannossa mainitun järjestyslain muuttamiseen tähtäävien ehdotusten lisäksi esitys rikoslain tarkistamiseksi.

Työryhmä on työskennellyt varsin nopealla aikataululla. Osittain tästä syystä työryhmän työssä ei ole voitu ottaa asianmukaisella tavalla huomioon kaavailtuun sääntelyyn yhtäältä yleisistä kriminalisointiperiaatteista ja toisaalta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmistä kohdistuvia vaatimuksia. Esimerkiksi kysymykset suunniteltujen kriminalisointien hyväksyttävyydestä, tarkkarajaisuudesta ja välttämättömyydestä ajateltujen tavoitteiden saavuttamiseksi on työryhmän työssä sivuutettu. Työryhmä ei ole ehtinyt arvioida asiallisesti lainkaan sen enempää kaavaillun sääntelyn toivottuja kuin sen sivu- tai haittavaikutuksiakaan.

Näistä syistä emme voi yhtyä työryhmän alustavassa selvityksessä esitettyihin perusteluihin, johtopäätöksiin tai esityksiin.

Helsingissä 23. kesäkuuta 2010

Camilla Busck-Nielsen
Lainsäädäntöneuvos
Oikeusministeriö

Hannele Syrjä
Ylitarkastaja
Sosiaali- ja terveysministeriö



Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi on 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän tuli jättää alustava selvitys 24.6.2010 mennessä sekä saattaa työnsä päätökseen 30.9.2010 mennessä.

Työryhmän alustavat esitykset:

- Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen olisi perusteltua kieltää järjestyslailla osana toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta.
- Rikoslain 17 lukuun tulisi harkita lisättäväksi erityinen sääntely, jolla kiellettäisiin kerjäämisen organisointi.
- Luvattoman leiriytymisen kieltämistä järjestyslailla tulisi harkita.
- Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrit pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin.

Työryhmän jatkotyössä ja tämän alustavan selvityksen perusteella laadittavassa loppuraportissa selvitetään tarkemmin mahdollisen sääntelyn yksityiskohtia ja perusteita, ottaen huomioon myös sääntelylle esimerkiksi perustuslaissa asetut rajoitukset sekä sääntelyn vaikutukset.

Työryhmän alustavasta selvityksestä on jätetty eriävä mielipide.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-605-9 (nid.)
ISBN 978-952-491-606-6 (PDF)